

## VOTO

Como visto, trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional da Saúde (FNS) em decorrência da má aplicação dos recursos transferidos mediante o Convênio 504/2003, firmado entre o Ministério da Saúde e o Município de Imperatriz/MA e cujo objeto era a construção de uma unidade de saúde no município maranhense.

2. O valor total pactuado no convênio foi de R\$ 732.077,67, sendo que R\$ 665.525,16 seriam repassados pela União e R\$ 66.552,51 seriam a contrapartida do município. O ajuste foi celebrado e gerido até 2004 pelo então prefeito Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, também signatário do contrato de execução da obra. A partir de 2005, coube ao prefeito sucessor, Sr. Ildon Marques de Souza, dar sequência à gestão.

3. Durante o mandato do Sr. Jomar Fernandes foi aplicada a quantia de R\$ 439.669,35, que equivalem a, aproximadamente, 60% do valor total do convênio. Em 2/1/2005, com a troca na gestão do município, a obra foi paralisada. Em que pese a aprovação de prestações de contas parciais apresentadas pelo Sr. Jomar, o Ministério da Saúde constatou, após vistorias na obra, irregularidades na aplicação dos recursos, tendo aferido percentual de obra executada de apenas 25%. Ainda assim, o órgão concedente disponibilizou na conta do convênio o valor complementar pactuado. Entretanto, mesmo após prorrogações de prazo solicitadas pelo prefeito sucessor, os recursos não foram destinados à retomada das obras e, em 2007, foram devolvidos à conta única do Tesouro Nacional, juntamente com os resultados de aplicação financeira.

4. Diante da irregularidade na aplicação dos recursos, o Ministério da Saúde instaurou a competente tomada de contas especial, que constitui os presentes autos.

5. Em instrução inicial (peça 13), a Secex/MA analisou os fatos e concluiu, em consonância com o tomador de contas, pela existência de débito no valor integral dos recursos aplicados. A responsabilidade pelo dano foi atribuída ao prefeito signatário do convênio, Sr. Jomar Fernandes, solidariamente, em parte, ao prefeito sucessor, Sr. Ildon Marques, e, noutra parte, à empresa construtora da obra, a R2FC Engenharia e Arquitetura (à época, denominada ITZ Engenharia e Consultoria Ltda.).

6. A fração de responsabilidade solidária do prefeito sucessor perfaz 25% do valor total do convênio, relativos à parcela da obra que este gestor herdou, sem ter dado continuidade à obra ou tomado providências para responsabilizar seu antecessor pelas irregularidades. A fração imputada à construtora representa 35% do valor do convênio, relativos à diferença entre o valor que a empresa recebeu (60%) e a parcela de obra que efetivamente executou (25%).

7. Adicionalmente, mediante Solicitação do Congresso Nacional (TC 013.492/2005-2), realizou-se inspeção acerca de diversos convênios firmados pelo Município de Imperatriz/MA. Como resultado, no que atine ao termo em apreço nestes autos, foram apontados vários indícios de irregularidades envolvendo o processo licitatório da obra e a execução do contrato. Assim, além da citação dos responsáveis acima indicados, promoveram-se audiências de integrantes da comissão permanente de licitação do município.

8. Após adoção de medidas saneadoras (peças 48 e 68), alguns dos responsáveis arrolados acorreram aos autos, apresentando suas alegações de defesa ou razões de justificativa, que foram analisadas na peça 81. Tal análise contou com anuência do MP/TCU (peça 83).

## II

9. A despeito das ressalvas que faço no item subsequente, endosso, em essência, a análise realizada pela unidade técnica.

10. Os fatos ocorridos durante a gestão do convênio tornam inequívoca a má utilização dos recursos. A execução do ajuste em desacordo com o previsto no plano de trabalho (a exemplo da

licitação de obra de reforma, ao passo que o plano de trabalho aprovado previa construção; bem como a não aplicação da contrapartida nos primeiros pagamentos) e, principalmente, a construção de apenas 25% do objeto frente ao pagamento de 60%, agravados pela paralisação e posterior abandono da obra, implicaram a total falta de funcionalidade dos recursos aplicados, dando ensejo a sua cobrança.

11. Conforme descrito no relatório precedente, as citações dos responsáveis não alteram o juízo inicial sobre a questão.

12. O Sr. Jomar Fernandes ficou-se revel, abstendo-se, portanto, de contra-argumentar as imputações feitas a ele. Assim, como signatário do convênio, durante a gestão do qual se deu a totalidade dos pagamentos à construtora, o ex-prefeito deve ser responsabilizado pela soma de todos os valores pagos à empresa.

13. O Sr. Ildon Marques apresentou defesa que não merece acolhimento. Embora ele não tenha efetuado qualquer pagamento com recursos do convênio, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, na condição de prefeito sucessor, se via vinculado a dar continuidade à execução do ajuste, realizando os procedimentos necessários ao aproveitamento dos recursos até então aplicados (a exemplo de pedido de repactuação, ajuste de metas, etc.) ou, ainda, na impossibilidade de fazê-lo, deveria proceder à finalização adequada do convênio (tais como solicitar a rescisão, comunicar ao concedente as irregularidades eventualmente identificadas na gestão anterior e devolver imediatamente o saldo remanescente em conta). Não foi o que ocorreu.

14. O Sr. Ildon Marques solicitou prorrogação de vigência do ajuste (e foi atendido) e pode contar com o crédito de duas parcelas complementares do convênio (no total de R\$ 266.210,07), que foram creditadas na conta específica ainda no primeiro ano de sua gestão. Contudo, não retomou as obras. Tampouco se prontificou em devolver os recursos remanescentes em conta – fato que só veio a ocorrer dois anos depois do crédito, após notificação do Ministério. Assim, ratifica-se que a desídia do gestor contribuiu decisivamente para a falta de proveito da parcela da obra executada, devendo se solidarizar com esta parcela do débito.

15. A empresa contratada também apresentou argumentos incapazes de comprovar a lisura da sua atuação. Em que pese não ser responsável pela paralisação da obra, a construtora não conseguiu demonstrar a adequação dos quantitativos medidos e pagos no seu contrato. Conforme relatado nos parágrafos 42 e 43 da instrução de peça 81, os técnicos do Ministério da Saúde aferiram, mediante vistoria no local, o percentual de obra de apenas 25% (em relação ao valor total do convênio). Como consequência, a empresa se faz solidária à parcela do débito referente à diferença entre o que recebeu e o que executou.

16. Assim, ante a inexistência de indícios de boa-fé objetiva na conduta dos responsáveis, anuo à proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos gestores, com sua condenação ao pagamento do débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, solidariamente com a empresa construtora, cada qual com seu quinhão.

### III

17. Faço agora as mencionadas ressalvas quanto ao exame da unidade técnica. Trata-se do montante do débito imputado aos responsáveis, bem com das datas de ocorrência.

18. A unidade atribuiu como débito aos responsáveis a totalidade dos valores pagos a partir da conta específica do convênio: R\$ 439.669,35. Entretanto, conforme relatório do tomador de contas, em parte transcrito na instrução inicial da Secex/MA (peça 13, p. 3), este montante é composto, além do valor do FNS (R\$ 399.315,09, que corresponde a exatos 60% do valor total do repasse previsto no convênio), por rendimento de aplicação financeira (R\$ 422,76) e por contrapartida do município (R\$ 39.931,50). Por entender não ser adequado o ressarcimento do recurso municipal aos cofres da União, considero que o valor histórico do débito a ser restituído deve ser de R\$ 399.737,85, correspondentes à soma do valor do repasse com os rendimentos de aplicação financeira. Deste montante, R\$ 166.381,29 (25% do valor repassado) são de responsabilidade solidária dos ex-prefeitos

e R\$ 233.356,56 (35% do valor repassado, correspondente à diferença entre o percentual executado e o percentual pago, acrescido de rendimentos em pequena monta) são de responsabilidade solidária do Sr. Jomar Fernandes e da empresa contratada.

19. Outro detalhe a ser corrigido é quanto às datas de ocorrência dos débitos. As citações consideraram, como marco para contagem das atualizações financeiras, as datas de crédito dos repasses na conta específica do convênio. Uma vez que é possível identificar, a partir dos extratos bancários, as datas exatas dos pagamentos, e, principalmente, considerando que a construtora se faz solidária a parte do débito, é necessário calcular as atualizações monetárias a partir das datas dos efetivos pagamentos.

20. Tal inadequação foi constatada na instrução de mérito (peça 81, p. 16), entretanto, pondero que as datas ali constantes também não são as corretas.

21. Compulsando os autos, verifiquei que os extratos bancários da conta do convênio, localizados na peça 2, p. 106 e 110 e na peça 4, p. 222 e 224, indicam que os pagamentos se efetivaram nas seguintes datas (como já constatado na instrução inicial – peça 13, p. 6):

| Cheque                 | Data       | Valor (R\$)       |
|------------------------|------------|-------------------|
| 850.001                | 23/07/2004 | 131.000,00        |
| 850.004                | 20/09/2004 | 1.989,22          |
| 850.002                | 29/09/2004 | 37.840,21         |
| 850.003                | 29/09/2004 | 95.159,79         |
| 850.005                | 19/11/2004 | 2.186,61          |
| 850.006                | 19/11/2004 | 36.391,02         |
| 850.008                | 01/12/2004 | 95.079,70         |
| 850.009                | 09/12/2004 | 40.022,80         |
| <b>Total histórico</b> |            | <b>439.669,35</b> |

22. Assim, a partir deste histórico de desembolsos é que se faz devido excluir os valores da contrapartida do município, bem como estabelecer a solidariedade dos responsáveis para cada parcela.

23. Quanto à contrapartida, no valor de R\$ 39.931,50, com base na relação de pagamentos elaborada pela própria Prefeitura de Imperatriz quando da prestação de contas parcial (peça 4, p. 220), verifica-se que o valor foi pago à construtora por meio do cheque n. 850.009, que foi debitado da conta corrente em 9/12/2004 (peça 4, p. 224), ou seja, a contrapartida da prefeitura compôs o valor somente da última parcela paga à empresa. Assim, para cálculo do débito dos responsáveis perante a União, deve-se subtrair do valor pago em 9/12/2004 a quantia de R\$ 39.931,50.

24. Conforme já discorrido, o Sr. Jomar Fernandes, prefeito signatário do convênio, é responsável pela integralidade dos valores aqui apurados. Quanto à solidariedade dos outros devedores, considerando, de forma conservadora, que as primeiras parcelas eram devidas à construtora, o prefeito sucessor, Sr. Ildon Marques, se faz solidário às parcelas iniciais, até o montante de 25% do valor do repasse, ou seja, R\$ 166.381,29, e a empresa se faz solidária aos R\$ 233.356,56 restantes, que equivalem a 35% do valor do repasse pactuado, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira (R\$ 422,76, integralizados no cheque de n. 850.008 – peça 4, p. 220).

25. Com base nessas considerações, os valores e datas dos débitos atribuídos a cada responsável ficam assim estabelecidos:

| Responsáveis solidários                                | Total histórico (R\$) | Parcelas (R\$) | Data de ocorrência |
|--|-----------------------|----------------|--------------------|
| Jomar Fernandes Pereira Filho e Ildon Marques de Souza | 166.381,29            | 131.000,00     | 23/07/2004         |
|  |                       | 1.989,22       | 20/09/2004         |
|  |                       | 33.392,07      | 29/09/2004         |

| Responsáveis solidários   | Total histórico (R\$) | Parcelas (R\$) | Data de ocorrência |
|---|-----------------------|----------------|--------------------|
| Jomar Fernandes Pereira Filho e R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda. | 233.356,56            | 4.448,14       | 29/09/2004         |
|   |                       | 95.159,79      | 29/09/2004         |
|   |                       | 2.186,61       | 19/11/2004         |
|   |                       | 36.391,02      | 19/11/2004         |
|   |                       | 95.079,70      | 01/12/2004         |
|   |                       | 91,30          | 09/12/2004         |

26. Cabe registrar que, embora tenham apresentado valores e datas ligeiramente divergentes das registradas na tabela acima, as citações realizadas mostram-se válidas. As imputações feitas aos responsáveis apresentaram valores mais altos e datas de ocorrência anteriores aos consignados neste Voto e, portanto, a condenação aqui proposta traz consequências menos gravosas aos envolvidos.

#### IV

27. Conforme aludido no parágrafo 7 retro, além do já abordado dano ao erário, foram constatados diversos outros indícios de irregularidades atinentes ao convênio.

28. Quatro servidores da Prefeitura de Imperatriz/MA, integrantes da comissão permanente de licitação – Srs. Emílio Carlos de Sousa Marques, Cláudio Henrique de Sousa Trindade e Francisco Sena Leal e Sra. Maria de Jesus Lopes Ferreira – foram chamados em audiência por catorze irregularidades. Tais irregularidades, e outras sete, também foram imputadas ao ex-prefeito Jomar Fernandes Pereira Junior, entretanto, tais fatos não foram objeto de audiência específica do ex-gestor, mas inclusos no seu ofício citatório.

29. Dos responsáveis acima, apenas o Sr. Francisco Sena Leal apresentou suas razões de justificativa. Coaduno com o exame empreendido pela unidade técnica, manifesta nos parágrafos 50 a 94 e 100 a 103 da instrução de peça 81, os quais incorporo como razões de decidir. Voto, portanto, para que sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas para as catorze irregularidades, isentando, por força do art. 161 do RI/TCU, todos os membros da comissão de licitação dos fatos a eles atribuídos.

30. Quanto às outras sete irregularidades imputadas somente ao Sr. Jomar Fernandes (ocorrências que, por sinal, não tiveram qualquer proposta de encaminhamento pela unidade técnica – peça 81, p. 17-19), em que pese a sua revelia sobre os fatos, deixo de propor a aplicação de sanção. Não foi expedido ofício de audiência ao ex-prefeito sobre tais fatos, mas apenas inclusão das ocorrências no ofício citatório (vide peça 71). Além disso, a descrição das ocorrências, tanto no apontamento inicial (vide peça 9, p. 25-31) quanto na comunicação enviada, não indica as normas legais ou regulamentares infringidas pelo gestor. Considero que estes lapsos podem dar ensejo à alegação de cerceamento de defesa do ex-prefeito e, portanto, limitam a pretensão punitiva deste Tribunal.

31. Ante todo o exposto, Voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator